

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Nella societa dell'informazione lo Stato diventa rapido e leggero

Poullet, Yves

Published in:
Telema

Publication date:
1999

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Poullet, Y 1999, 'Nella societa dell'informazione lo Stato diventa rapido e leggero', *Telema*, pp. 29-35.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Oggi, alcune delle attività tradizionali come quella di vigilare affinché
del settore pubblico, come quelle l'introduzione delle nuove tecnologie
di telecomunicazione, sono affidate garantisca e promuova il diritto
con sempre maggiore frequenza di tutti a ricevere i servizi essenziali.
a operatori privati. Ma lo Stato
non può per questo rinunciare
ad alcune prerogative fondamentali,

YVES POULLET

Nella società dell'informazione lo Stato diventa rapido e leggero

ANCHE NELLA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE, lo Stato svolge le sue tradizionali funzioni su tre direttrici principali: regolamentare, stimolare e produrre. Per quest'ultima attività s'intende lo sviluppo di servizi e prodotti anche da parte della Pubblica amministrazione: un concetto, però, che quando viene applicato al settore dell'informazione tende ad assumere un significato diverso, poiché l'inevitabile concorrenza e le necessità finanziarie hanno in molti casi indotto lo Stato ad abbandonare o ridurre le sue attività di produzione. Tutto ciò si è verificato con maggiore evidenza sia nel campo delle telecomunicazioni, dove un tempo la mano pubblica esercitava in regime di monopolio, sia nei servizi telematici amministrativi (per esempio nella gestione di una banca dati multimediale che contenga informazioni catastali), un settore nel quale ormai lo Stato ricorre largamente ad appalti esterni.

La funzione di stimolo può essere esercitata in maniera diversa. Per esempio con un regolamento, anche di carattere fiscale, adeguato alle esigenze del privato che produce; oppure con una trasformazione dei rapporti all'interno della Pubblica amministrazione (o tra questa e i cittadini) attraverso l'integrazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione che inducano tutti gli operatori a uniformarsi a quelle stesse tecnologie, per comodità e interesse. Così, tutti i programmi nazionali relativi alla società dell'informazione riconoscono la necessità di un "reengineering" della funzione pubblica ed è certo che l'utilizzazione per via telematica di moduli amministrativi o per le imposte indirette indurrà un sempre maggior numero di imprese ad attrezzarsi con posta elettronica e altri mezzi di comunicazione offerti dalle moderne tecnologie.

La prima funzione, quella di regolamentare, induce lo Stato a perseguire la causa delle libertà. Lo Stato deve, sia da solo sia attraverso l'azione di altri, garantire il rispetto delle libertà, in particolare la privacy e la libertà d'espressione, sancite dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

1. Un contesto nuovo. Lo sviluppo della società dell'informazione si fonda, oggi, sul ruolo primario degli operatori privati, che con sempre maggiore frequenza vanno a occupare le attività nelle quali tradizionalmente agiva il settore pubblico: telecomunicazioni e supporto alle attività dello Stato. Gli operatori privati garantiscono il dialogo tra amministrazioni e amministratori. Si tratta spesso d'imprese private che si occupano della diffusione d'informazioni pubbliche di vario genere: giurisprudenza, catasto, dati relativi al traffico e alla meteorologia. I

singoli Stati hanno il compito di trovare le risorse finanziarie e umane necessarie. A tutto ciò, si aggiunge la tendenza a privatizzare e a "commercializzare" il ciberspazio. In altri termini, Internet lascia rapidamente il mondo della "fiera delle idee", caratterizzato dagli scambi all'interno della comunità scientifica, per entrare nel mondo della "fiera commerciale".

Così, due mondi¹ sembrano attualmente coesistere in seno a Internet. Il primo è il ciberspazio, definito anche "fiera delle idee", in cui la tecnologia appare, da una parte, come l'espressione - alcuni aggiungerebbero "libera" - di tutti e di ciascuno di noi: l'autore di un messaggio è tanto più libero quanto più decide di identificarsi in esso, scegliendo i corrispondenti con cui entrare in contatto; dall'altra, la tecnologia facilita l'accesso a libere creazioni realizzate in qualsiasi parte del mondo. Il secondo è il "superhighway", definito anche "fiera commerciale": qui la tecnologia si presenta come uno strumento straordinario al servizio del mercato, poiché permette di migliorare i circuiti di produzione dell'informazione e, soprattutto, di controllarne la distribuzione; si inseriscono bene in questo contesto i servizi elettronici di gestione delle opere, "Electronic rights management systems"², e la creazione di centri di autenticazione dei messaggi capaci di garantire la validità delle firme elettroniche e dei documenti³.

Lo sviluppo di Internet oscilla cioè tra due mondi: quello delle libertà senza controllo e quello fondato sulle leggi di mercato e sulle regole di proprietà. Tenendo conto di questa evoluzione, riaffermiamo il ruolo centrale del diritto e di specifici ordinamenti indispensabile garanzia di una società libera.

La funzione regolamentare è concepita, in primo luogo, come la definizione, in generale, delle regole globali (per esempio il diritto alla concorrenza) o specifiche di un settore (per esempio la normativa sull'uso dei mezzi audiovisivi), comunque necessarie in una società moderna; in secondo luogo, si intende come l'applicazione di quelle regole da parte dei "nuovi organi" a ciò preposti, le "autorità amministrative indipendenti".

2. Le autorità amministrative indipendenti. È necessario soffermarsi sulla moltiplicazione di organismi di supporto creati in ciascuno dei nostri paesi dai nuovi regolamenti, scaturiti dallo sviluppo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Citiamo a questo proposito la creazione delle autorità di protezione dati, gli organi di regolamentazione dei mass media e delle telecomunicazioni, le commissioni d'accesso ai documenti amministrativi, o vari osservatori della società del-

¹ E.f.f. (Electronic frontier foundation), *General information about the electronic frontier foundation*, Washington DC, 20 pagg, 1995, documento disponibile su Internet.

² S. Dusollier, *Electrifying the Fence: The legal protection of technological measures for protecting copyrights*, prossima pubblicazione in Eipr, 1999.

³ E. Davio, *Questions de certification, signature et cryptographie, Internet face au droit*, "Cahier du Crid n° 12", 1997, pagg 65-86.

l'informazione. È nel quadro delle diverse legislazioni che ci limitiamo ad affermare alcuni principi regolamentari generali, suscettibili di interpretazioni, differenti in funzione dei settori o dell'evoluzione delle tecnologie e dei mercati. Si tratta, secondo l'espressione di Burkert⁴, di un'istituzione «provided with competence to collect the information in the regulated area, to make ad-hoc decisions according to rather more generally formulated criteria in a law and to feed back the information collected during the execution of its tasks to society and its rule making agencies»⁵. Queste autorità sono incaricate di regolamentare, nel quadro generale delle disposizioni standard definite in maniera volutamente ampia, gli interessi spesso contraddittori di individui impegnati in operazioni nate dagli sviluppi tecnologici.

3. I valori di libertà e non discriminazione. Svincolato dalla sua funzione di produzione, lo Stato e le autorità amministrative si concentreranno sulla difesa, o meglio, sulla promozione di certi valori. Perfino questioni private, quale ad esempio la stipulazione di contratti, sono strettamente connesse a questioni di libertà e di non discriminazione. Il diritto di ciascuno ad avere la firma elettronica è da attribuire alla comparsa dei «notai elettronici». Per il fruitore si tratta di salvaguardare la propria privacy, vale a dire di reclamare il diritto all'uso di tecniche che proteggono l'anonimato, sia nei confronti del contraente sia verso coloro che intervengono nella transazione. Inoltre, nel rispetto del diritto della proprietà intellettuale, attraverso l'istituzione delle licenze obbligatorie, l'accesso all'informazione non sarà più riservato a pochi eletti, ma garantito a tutti, perché non sorga una società a due livelli. Infine, sarà indispensabile rispettare il principio della libertà d'espressione, la quale, come ricorda la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo, non può essere limitata da interessi o libertà superiori se non nella misura strettamente necessaria alla protezione di quegli interessi o libertà. Ciò porterà lo Stato non solo a evitare un eccesso di regolamentazione, ma anche a controllare che l'autoregolamentazione non diventi uno strumento di censura molto più pericoloso della sorveglianza da parte della polizia⁶.

Al contrario lo Stato da una parte cercherà di far sì che ogni cittadino, attraverso una politica detta di servizio universale, abbia la possibilità di accedere ai benefici della società dell'informazione, dall'altra metterà a disposizione dei cittadini gli strumenti necessari per la loro migliore partecipazione alla definizione della res publica, evitando i tranelli di quella che alcuni chiamano la «democrazia elettronica». Nei paragrafi successivi svilupperemo questi due ultimi punti.

4. Il servizio universale delle telecomunicazioni. L'obiettivo che ci proponiamo è dimostrare come la cittadinanza, nella società dell'informazione, esiga qualcosa di più rispetto al semplice servizio universale delle telecomunicazioni, il cui ruolo è stato definito recentemente dall'Unione europea, seguendo l'esempio di quanto era stato già fatto dagli Stati Uniti. Esso viene definito contemporaneamente come un servizio universale (che assicuri un accesso per tutti a un prezzo limitato), uguale (cioè senza discriminazioni a danno di chi si trovi in situazioni o in località disagiate) e continuo, cioè caratterizzato da un servizio ininterrotto e qualitativamente valido⁷. La nozione di servizio universale ci permette di sottolineare l'esigenza che, anche in un mercato altamente concorrenziale dal quale sia stato escluso qualsiasi monopolio dello Stato, lo sviluppo delle nuove tecnologie faciliti la partecipazione di tutti i cittadini a una vita sociale condivisa. Ne consegue che la stessa nozione

di servizio universale è destinata a mutare profondamente seguendo l'evolversi delle nuove tecnologie e la loro crescente diffusione in ogni ambito della società.

Per servizio universale s'intende, in primo luogo, l'accesso ai mezzi di comunicazione: l'accesso alla rete o ai servizi telefonici, oggi; l'accesso alla posta elettronica, alle autostrade dell'informazione, domani. Dalla pubblicistica europea finora è stato preso in considerazione soltanto il servizio universale delle telecomunicazioni. In secondo luogo, come si legge in alcuni testi, per servizio universale delle telecomunicazioni si intende anche il servizio volto a promuovere e a diffondere, attraverso la connessione a scuole e biblioteche pubbliche, una cultura delle telecomunicazioni. Ciò potrà comportare a breve scadenza la possibilità per chiunque di disporre di un indirizzo e-mail o di una firma elettronica.

5. Il diritto di partecipare alla società dell'informazione. La «National information infrastructure policy» (1993) voluta da Clinton ha introdotto nella nozione di servizio universale una dimensione del tutto rivoluzionaria, senza tuttavia trasformarne completamente l'originaria accezione. Da allora infatti il servizio universale è considerato indispensabile per tutti e nello stesso tempo appare come lo strumento per lottare contro eventuali discriminazioni sociali. Recentemente questa volontà politica è stata consacrata dal Telecommunications act del 1996, il cui articolo 254 definisce i principi, l'estensione e le procedure del servizio universale, comprese quelle previste per la revisione periodica del suo contenuto⁸.

Un tale approccio positivo, che indica come condizione per lo sviluppo di una società dell'informazione l'allargamento della sfera di libertà di ciascuno, mette in evidenza l'importanza e la necessità di una definizione del servizio universale che corrisponda alle considerazioni prima esposte: accesso ai mezzi tecnici di comunicazione (l'infrastruttura e il servizio di trasporto della voce), ma anche strumento essenziale e vitale per assicurare la partecipazione di tutti i cittadini a una società democratica. Questo comporta, secondo l'espressione della National information infrastructure americana, la lotta a ogni possibile discriminazione tra coloro i quali detengono il sapere e coloro i quali non lo detengono (gli «informations haves» e gli «informations have nots»). Come afferma l'apposito gruppo di esperti dell'Unesco⁹, «il diritto di comunicare è un diritto fondamentale dell'essere umano» (primo principio), perciò «ogni cittadino deve avere il diritto di partecipare effettivamente alla società dell'informazione» (secondo principio), e dunque (terzo principio) «gli Stati debbono promuovere servizi universali, nella misura in cui ciò sia possibile, in modo che, tenendo conto delle differenze e delle risorse di ogni singolo paese o regione, i nuovi mass media siano localmente accessibili a tutti, senza discriminazione e indipendentemente dal luogo»¹⁰.

6. Le molteplici espressioni del servizio universale. Pur riconoscendo le forme molteplici e differenziate del diritto all'informazione, che variano a seconda dei livelli di sviluppo dei singoli paesi, non ci si può accontentare di un accesso a una rete (anche se a costi limitati e in maniera non discriminatoria) e neanche di un servizio concepito in maniera meramente tecnica ma bisogna che sia assicurato l'accesso ai contenuti dell'informazione.

Conosciamo gli esempi celebri offerti dalla politica americana: l'accesso alla formazione, alla cura della salute. Alla fine si tratta, per evitare una società a due velocità, di mettere certi servizi d'interesse generale a disposizione di tutti, attraverso le te-

⁴ H. Burkert, *The dimension of Information Law*, in *La télématique*, Atti del Convegno di Namur, Kluwer, 1985, T.I, pag. 214 e segg.

⁵ «Competente a raccogliere informazioni nel settore regolamentato, a prendere decisioni ad hoc secondo i criteri prevalenti nella legislazione e a far ritornare alla società e alle sue autorità le informazioni raccolte durante l'esecuzione del mandato».

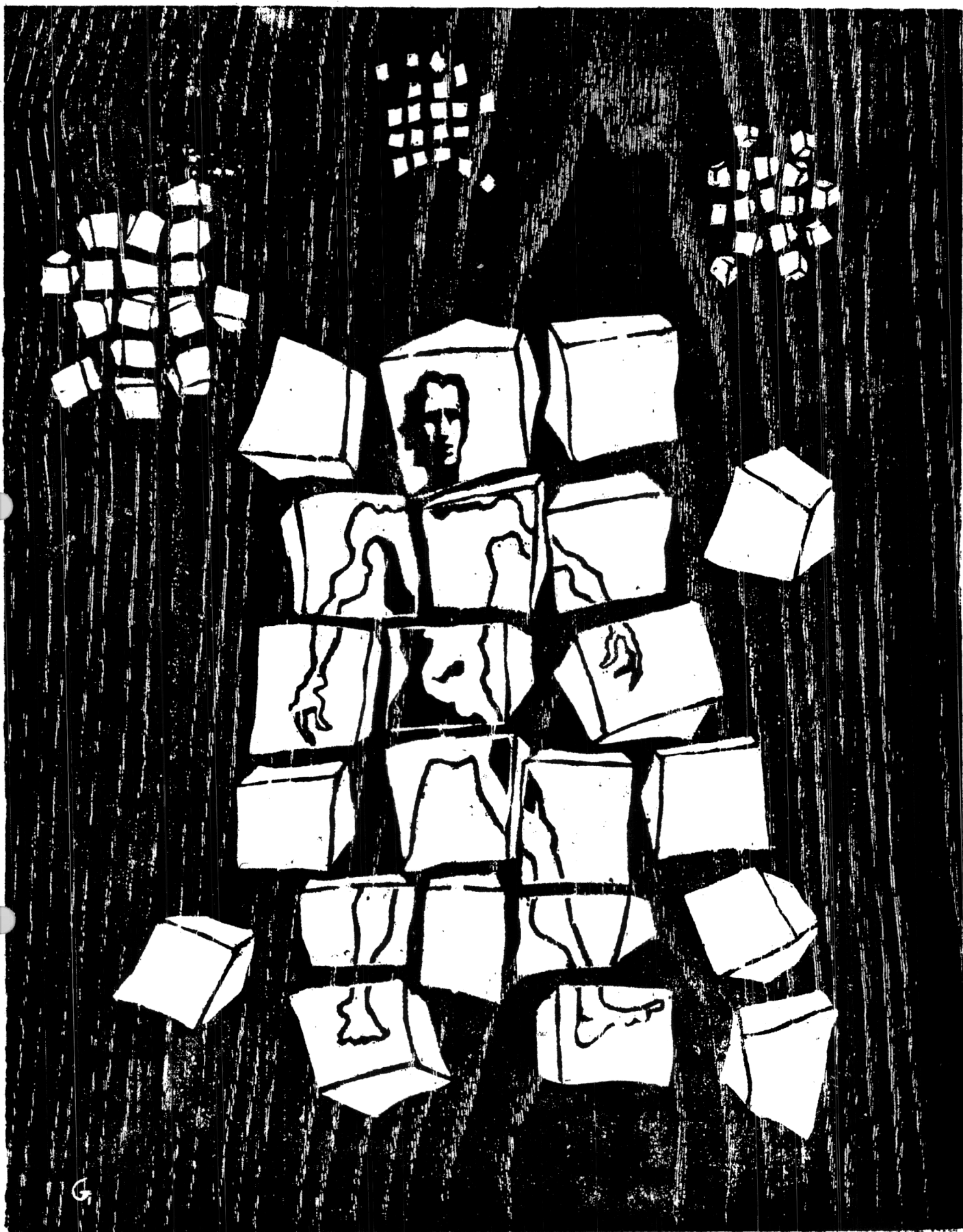
⁶ D. Post, *Anarchy, State and the Internet: An essay on law-making in cyberspace*, 1995, J. Online L art 3, www.law.cornell.edu/jol/post.html

⁷ J.-M. Cheffert e altri, *Service universel et concurrence et télécommunications*, «Cahier du Crid», n. 15, Kluwer, 1999, pag. 223.

⁸ F. van der Mensbrugghe, *Le service universel aux États-Unis*, «Cahier du Crid», n. 14, Bruxelles, 1998.

⁹ Atti del Congresso dei esperti di diritto del ciberspazio, Monte Carlo, Principato di Monaco, 29-30 settembre 1998, Cii/Usp/Ecyl 99/O1, 22 febbraio 1999.

¹⁰ Y. Poulet, *Plaidoyer pour un ou des service(s) universel(s) d'informations publiques*, in *Access to the public sector information: A key to commercial growth and electronic democracy*, Stockholm, 1996, disponibile sul sito del Lab www.echo.lu/legal/en/access/access.html



lecomunicazioni, seguendo tuttavia modalità diverse in funzione del servizio considerato. Così, alcuni rapporti nazionali (canadese, francese, olandese, danese, ecc) insistono sulla necessità che l'educazione all'uso delle nuove tecnologie cominci già nelle scuole secondarie, se non addirittura in quelle primarie. È evidente che l'uso delle tecnologie interattive può essere uno strumento prezioso per l'insegnamento di tutte le materie e allo stesso tempo favorisce la padronanza dello strumento da parte degli studenti. Un'educazione così concepita dovrebbe anche

comportare specifiche discipline didattiche che portino alla lettura delle immagini, sia pubblicitarie sia d'informazione generale o di altro tipo, e mettere così in grado il futuro "cliente" dei nuovi mass media di "decodificare" i messaggi veicolati dalle reti. Come nota il gruppo di esperti dell'Unesco che abbiamo già citato, «ogni persona dovrebbe avere il diritto di ricevere l'educazione necessaria per leggere, scrivere e lavorare nel ciberspazio. Sarebbe opportuno attuare iniziative

particolari per informare e formare genitori, ragazzi, insegnanti e altri utilizzatori di Internet, sugli effetti della loro partecipazione al ciberspazio e sulla maniera di utilizzare al meglio le possibilità offerte dai nuovi mass media» (quarto principio).

È prevista anche la creazione di "centri d'informazione", aperti a tutti, la cui collocazione ideale sarebbe nelle biblioteche pubbliche. Numerose esperienze locali testimoniano che questi centri presentano un duplice motivo di interesse: da una parte consentono anche a persone appartenenti a fasce sociali emarginate soprattutto per ragioni finanziarie di trovare un accesso ai servizi d'informazione a costi ragionevoli; dall'altra stimolano, all'occorrenza, una comunicazione orale e diretta tra più persone riunite in un locale comune e allontanano il rischio sempre presente nell'uso di una tecnologia che inevitabilmente porta all'isolamento, dal momento che propone una comunicazione virtuale ed essenzialmente individualista.

In materia di sanità, è di tutto rilievo lo sviluppo del concetto di Public health universal service, cioè l'obbligo da parte della Pubblica amministrazione di realizzare servizi on line sia d'assistenza per compilare moduli amministrativi, sia per fornire informazioni in materia medica, statistica o d'altro genere. È dunque evidente il dovere dello Stato di sovvenzionare certi istituti, in particolare quelli d'insegnamento universitario, per avere accesso a questi dati o per diffonderli. Nel concetto di servizio universale per la salute pubblica è inclusa anche l'attuazione d'infrastrutture di comunicazione e di collegamento di alto livello, tra ospedali situati in regioni scarsamente popolate (e che dispongono perciò di personale poco qualificato) e ospedali che, grazie alla loro localizzazione o al loro statuto universitario, dispongono di questo personale qualificato. È evidente come tali reti di comunicazione permettano di migliorare il servizio sanitario pubblico.

7. L'accesso universale elettronico ai servizi pubblici. La formula applicata al servizio sanitario può essere estesa ad altri settori della vita amministrativa. Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione possono favorire l'accesso ad altri servizi pubblici di vario genere: in materia sociale; per la richiesta di licenze edilizie o per chiarire questioni fiscali; nella realizzazione di servizi on line di assistenza per compilare o spedire moduli amministrativi; nel settore della giustizia sia civile sia pe-

nale (certificazione di messaggi, registrazione di querele, scambio di memorie difensive, deposito di sentenze).

In breve, tutto il funzionamento dell'amministrazione e dei servizi che essa deve offrire può essere rivisto nella prospettiva dello sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Di conseguenza, si dovrà controllare attentamente che questi nuovi servizi on line siano dotati degli strumenti necessari per garantire la perfetta sicurezza dei messaggi. Senza dubbio, oltre all'adozione di una legge sulla firma elettronica, è necessario che siano rivalutate le molteplici regole di prova nelle relazioni tra amministratori e amministrati e nell'uso dei moduli per le diverse operazioni. Dovrà anche essere prevista la creazione di un centro di registrazione e di certificazione del livello professionale e della conseguente affidabilità dei funzionari pubblici; si tratta di un elemento essenziale per il controllo e la validità di transazioni elettroniche tra cittadini e amministrazioni. È ovvio che il rispetto delle regole, sempre importante in qualsiasi circostanza e con qualsiasi mezzo di comunicazione, assume particolare rilievo quando si tratta della protezione dei dati. Tanto più in questi tempi in cui sempre più numerosi, con l'aiuto elettronico, si sviluppano sportelli virtuali unici che fanno apparire obsolete e decisamente superate le suddivisioni amministrative tradizionali. Lo sviluppo di questi nuovi servizi elettronici, però, non può mettere in discussione il diritto di ogni amministrato di esigere che siano mantenuti i vecchi circuiti e la comunicazione tradizionale su carta¹¹.

Questa trasformazione del servizio reso dalle amministrazioni trova un fondamento legale nella legge del cambiamento, principio chiave secondo il quale lo Stato ha il preciso dovere di adattare il funzionamento dei suoi servizi all'ambiente e in particolare all'evoluzione tecnologica. E le nuove tecnologie elettroniche rappresentano appunto l'elemento fondamentale per l'applicazione di questo principio, soprattutto nel rispetto del diritto all'informazione che si realizza principalmente con il libero accesso di ogni cittadino ai documenti amministrativi, operazione ovviamente resa non soltanto possibile ma anche facile e rapida dai moderni mezzi elettronici. Torneremo su questo argomento relativo all'accesso e allo sfruttamento dell'informazione del settore pubblico nella società dell'informazione, messo in luce dal recente Libro Verde della Commissione europea (infra, n 13).

8. Una garanzia di partecipazione. Il concetto di servizio universale ci pare interessante per una serie di motivi. Prima di tutto perché i sostenitori di questo concetto vogliono evitare che si crei una società a due livelli. In secondo luogo, per la definizione del contenuto del servizio universale, evidentemente soggetto a continua evoluzione, è necessaria una approfondita discussione alla quale partecipino tutte le parti interessate prima che l'autorità pubblica assuma in materia una decisione. Questa è una garanzia di partecipazione di tutti alla definizione della società dell'informazione di domani. In terzo luogo, il concetto di servizio universale, da preferire a quello di servizio pubblico, mette l'accento su una possibile partecipazione del privato all'uno o all'altro dei compiti di attuazione o di diffusione di ogni servizio giudicato d'interesse generale. Questa collaborazione fra l'amministrazione pubblica e i privati può essere considerata la migliore garanzia di efficienza, a condizione che a un monopolio pubblico non venga a sostituirsi un monopolio privato, e che per impedire un fenomeno del genere vengano messe in atto tutte le opportune misure (regole di concorrenza e di mercato, ecc).

¹¹ D. Dieng, Ph. Gérard e C. Lamouline, *Quelles priorités pour l'Administration fédérale dans la société de l'information?*, Rapporto elaborato per Sstc, Namur, novembre 1997.

9. Dialogo tra nuove tecnologie e democrazia. Le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (Nict) consentono di promuovere la libertà d'espressione, d'informazione e, in senso lato, la democrazia: esse facilitano l'accesso dei cittadini all'informazione pubblica, offrono loro la possibilità di essere consultati o d'intervenire in maniera più diretta al processo di decisione. Ma possono costituire un pericolo quando sono utilizzate senza discernimento dai partiti politici o dalle lobbies. Su questi temi prenderemo in esame due differenti problemi.

In primo luogo, la riflessione sulle autorità dell'informazione ci conduce a una rivalutazione delle leggi d'accesso ai documenti amministrativi ("Freedom of information acts"). Poiché assicurano la trasparenza dell'azione amministrativa, queste leggi sembrano la condizione indispensabile all'espressione libera e chiara di ciascuno in una società democratica. In secondo luogo, le nuove tecnologie offrono ai cittadini la possibilità di essere consultati, cioè di intervenire in maniera più diretta in tutti i processi di decisione, in particolare a livello locale. Al tempo stesso, però, dell'uso crescente, da parte dei partiti politici, di quelle stesse tecnologie, il che suscita molte speranze ma anche timori che giustificano la definizione di regole certe.

10. I fondamenti di una legislazione. La libertà d'espressione, riconosciuta dall'articolo 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, per essere effettiva deve tener conto di un obbligo a carico dello Stato: quello di informare sia sull'azione intrapresa sia su quella da intraprendere. Il diritto del pubblico a essere informato, concepito non come diritto soggettivo ma come principio democratico, trova la sua principale espressione nella libertà d'informazione. «Quest'ultima, concentrandosi sulle relazioni tra l'amministrato e il potere, assume un senso molto particolare e significa facoltà per tutti i cittadini di prendere conoscenza dei documenti governativi e anche delle notizie delle quali la Pubblica amministrazione è in possesso. Si va instaurando una democrazia di partecipazione e, in questo senso, la libertà d'informazione, strumento della trasparenza delle istituzioni pubbliche e amministrative, offre il complemento indispensabile agli attuali regimi di democrazia rappresentativa. Il dibattito pubblico in seno al corpo sociale può nascere soltanto sulla base dell'accesso all'informazione a disposizione del settore pubblico». Quest'affermazione fondava già il principio stesso della Raccomandazione del Consiglio europeo sull'accesso all'informazione, che ha trovato la sua pratica applicazione, quasi il suo prolungamento, nelle molteplici leggi nazionali dette di "Freedom of information". L'uso delle Ict dà espressioni e significati nuovi a tale diritto d'accesso¹².

11. L'accesso elettronico ai documenti amministrativi. Grazie all'impulso della "National information infrastructure policy" americana, è stata introdotta negli Stati Uniti, soprattutto a livello locale, una serie di semplici tecnologie che, a partire dagli sportelli automatici, permettono di esercitare in maniera sempre più efficace i diritti previsti dalle rispettive legislazioni. Così si possono ottenere direttamente informazioni e servizi (stato civile, servizio delle imposte, assistenza sociale) da parte dei comuni; il cittadino può usufruirne direttamente da casa propria o dagli sportelli situati in diversi punti della città¹³.

Non si tratta più soltanto di assicurare l'accesso o la distribuzione elettronica di informazioni giudicate essenziali, oppure di dati governativi statistici, geografici, demografici, amministrativi, legali, ma anche di permettere un dialogo elettronico

interattivo tra l'amministrazione e i cittadini. Si potrebbe ipotizzare che i cittadini riuscissero, grazie all'interattività delle reti, a interrogare direttamente l'amministrazione su procedure che li riguardano e portare a buon fine la pratica che li riguarda senza spostarsi (ad esempio, un permesso edilizio, un'iscrizione al registro del commercio, ecc). Si tratta anche in questo caso di assicurare ai cittadini la possibilità di un controllo continuo sull'azione dell'amministrazione.

A questo punto, ci si potrebbe chiedere se il trattamento dei dati amministrativi non dovrebbe essere concepito in modo che i cittadini vi accedano direttamente attraverso il proprio terminale. I problemi relativi alla libertà d'accesso all'informazione elettronica sono ancora oggetto di discussioni negli Stati Uniti. Soltanto in Canada, a livello federale, la legislazione ha introdotto un "tempo di computer", cioè un diritto alla programmazione per mettere la Pubblica amministrazione in grado di rispondere a una richiesta diretta d'accesso¹⁴.

Sono ormai innumerevoli i segni che indicano come sia generalmente sentita la necessità di una profonda modifica del diritto d'accesso: non si tratta più semplicemente di assicurare al cittadino il diritto all'informazione sull'attività della Pubblica amministrazione del suo paese, ma di trasformare - grazie alle nuove tecnologie - l'amministrazione stessa in un migliore servizio ai cittadini. È in questi termini che si concludeva recentemente il Working group n° 5 creato all'interno del Forum information society detto Forum Bangemann¹⁵.

Queste nuove applicazioni della tecnologia dell'informazione e della comunicazione pongono risolutamente il problema dell'accessibilità alle reti. Non si deve, non si può, dividere la società in "information haves" e "have nots"; e ciò non soltanto in base a considerazioni di giustizia sociale, ma soprattutto in relazione a un'esigenza di democrazia che richiede la possibilità per tutti di accedere ai servizi amministrativi. Lo Stato deve eliminare gli ostacoli all'accesso ai nuovi servizi proposti¹⁶.

A questo proposito, secondo le teorie esposte da Wellman e Buxton¹⁷ (1994), si distingueranno tre livelli di accessibilità: fisica, economica e culturale. L'accessibilità fisica sarà assicurata in modo soddisfacente - a quanto pare - in un futuro prossimo, attraverso una spettacolare evoluzione delle tecnologie e alla loro capillare diffusione. L'accessibilità economica può essere raggiunta abbassando in maniera continua le tariffe e mettendo a disposizione dei cittadini un sempre maggior numero di computer nei luoghi pubblici. Tutto ciò interpretando in maniera corretta la nozione di servizio universale. La vera sfida resta l'accessibilità culturale o cognitiva, se si pensa che l'espressione scritta si rivela difficile per una parte minoritaria, ma ancora numericamente notevole, della popolazione. In attesa di poter assicurare questi tre livelli di accessibilità, è importante che lo Stato mantenga le forme tradizionali d'accesso ai servizi amministrativi (moduli reali, sportelli fisici).

Per gli utenti diverrà possibile interrogare on line le amministrazioni su procedure che li riguardino. Così potranno intervenire in tempo reale, senza spostarsi da casa, per fornire chiarimenti, dati e documentazioni necessari a condurre a buon fine le proprie pratiche.

¹² C. de Terwangne, H. Burkert e Y. Pouillet (a cura di), *Towards a legal framework for a diffusion policy for data held by the public sector*, "Computer law", Series 14, Deventer Boston, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1995.

¹³ B. Epps, *Electronic freedom of information act amendments of 1996*, disponibile in www.va.gov/oirm/news/art3_foia.htm

¹⁴ R. Gellman, *Les trois piliers de la diffusion de l'information publique aux Etats Unis*, in *Les données publiques: un giuoco a exploitare?*, "Rev.

Fr. Adm. Publ.", 1994, 590 e segg.

¹⁵ *Bringing the information closer to the citizen*, Second report, Information society forum, Working group 5, settembre 1997.

¹⁶ C. Lamouline e Y. Pouillet, *Des autoroutes de l'information à la démocratie électronique*, Rapporto presentato al Consiglio d'Europa, Bruylant, Némésis, Bruxelles, 1997.

¹⁷ B. Wellman e B. Buxton, *Work and community along the Information highway*, Political Options, Paper Ipp, settembre 1994.

12. Il Libro Verde sull'informazione del settore pubblico. Il 20 giugno di quest'anno, la Commissione europea ha adottato un Libro Verde intitolato: *Public sector information: a key resource for Europe*. Questa pubblicazione segna una svolta fondamentale: la Commissione definisce dunque in modo nuovo il ruolo dello Stato nei confronti del mercato dell'informazione. Mentre le linee direttrici relative alla sinergia dei settori pubblico e privato sul mercato dell'informazione assegnavano al settore pubblico un ruolo sussidiario, la Green Paper sembra adottare una posizione più centrale e vede in esso sia uno strumento fondamentale per lo sviluppo del settore privato di servizi informatici a valore aggiunto, sia la garanzia che i cittadini possano meglio partecipare alla costruzione dell'Europa. Questa duplice motivazione economica e politica spinge lo Stato a un ruolo attivo nel rendere pubbliche le informazioni che possiede. Ciò si attua nel rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini e della concorrenza, come si legge nella recente risposta del Lab (Legal advisory board della DG XIII)¹⁸.

Se la rete civica diventa europea

DI RAFFAELLA VIGLIONE

La rete informatica consente di utilizzare le tecnologie per soddisfare le esigenze dei cittadini e delle istituzioni, anche oltre i confini delle amministrazioni locali; la Commissione europea a tal fine ha selezionato e promosso numerosi progetti.

Nel 1986 alcune città, oggi sono novanta, si sono associate in rete con il nome di Eurocities. Obiettivo principale: migliorare la qualità della vita nelle aree urbane sotto l'aspetto culturale, economico e sociale; promuovere progetti di cooperazione tra le città aderenti, al fine di costituire reti telematiche per scambio di esperienze, rapidità delle informazioni e diffusione delle conoscenze.

Tra le iniziative di Eurocities sono degne di nota Car free cities e Telecities. Sono sottoreti con obiettivi specifici. La prima si occupa di inquinamento e traffico nelle città e incoraggia l'utilizzazione di mezzi di locomozione alternativi. Telecities si dedica ai problemi relativi allo sviluppo delle strutture informatiche, delle reti telematiche, intese come elementi essenziali per il miglioramento dei servizi per i cittadini, e favorisce il confronto fra le realtà urbane di paesi diversi. Il presidente, che resta in carica due anni, è attualmente Mariella Gramaglia, vice direttore generale del Comune di Roma.

Dal 1993, anno della sua costituzione, Telecities ha sperimentato numerose iniziative di diversa natura e durata. La più importante è l'European digital cities, che ha avuto inizio il 1 gennaio 1996. Basandosi sulla collaborazione tra le varie amministrazioni, promuove scambi di

esperienze relative allo sviluppo della società dell'informazione. In particolare organizza seminari e forum per le autorità locali, e ha inoltre attivato un sito web che fornisce, tra le altre, informazioni on line per l'assistenza alle persone disabili. Nel 1990 cinquantacinque città, tra cui alcune dell'Europa dell'Est, hanno creato Polis. È una rete che promuove l'applicazione delle tecnologie telematiche alla mobilità urbana e che collabora con Eurocities tramite Car free cities e Telecities.

Nell'ambito degli obiettivi di Telecities, alcune città hanno poi ideato e sviluppato altri progetti, ciascuno destinato a risolvere particolari problemi. Dali ha interessato nove città, capolista Barcellona. Impiegando tecnologie telematiche e multimediali avanzate, ha consentito ai distretti periferici di fornire in tempo reale le stesse prestazioni dell'amministrazione centrale, favorendo l'accesso diretto alle informazioni, con riduzione dei costi di gestione.

Equality, sotto la guida dell'Aia, ha prodotto servizi di teleassistenza, telesecurità, shopping on line e prenotazione di viaggi. Infosond ha creato un sistema di informazioni e servizi, per fornire rapidamente dati relativi alla vita pubblica, professionale, economica e culturale delle città. Con il programma PH-Net alcuni centri ospedalieri, tra cui quelli di Bologna, Anversa, Salonicco, Londra-Lewisham collegati tramite linee Isdn, hanno istituito attività di telediagnosi e un centro virtuale di epidemiologia.

Telecities con la creazione di progetti mirati, in collaborazione con la Commissione europea, ha realizzato un principio sancito dal Trattato di Maastricht: trasformare le reti nazionali in un sistema di telecomunicazioni transeuropee. ■

13. Dai "civic networking" alle città virtuali. Le reti interattive rappresentano uno strumento per instaurare un miglior dialogo tra i cittadini da un lato, e dall'altro coloro che decidono e le lobbies. Fin d'ora, Internet offre numerosi "Bulletin board systems" in cui è possibile scambiarsi messaggi su problemi d'interesse generale, di carattere locale, nazionale, internazionale, telematico, o di altro genere. In un rapporto al Consiglio europeo, il professor Stefano Rodotà¹⁹ ha così descritto l'esperienza americana: «Negli Stati Uniti, accanto all'esperienza di Internet e di altre grandi reti telematiche, si contano molteplici esperienze locali, di cui la maggior parte sono gestite da organizzazioni private di "civic networking". Circa un centinaio di città americane sono dotate di Civic networks operativi (reti d'informatica civile) o di FreeNets (reti alle quali si può accedere gratuitamente o con una spesa esigua) e, per coordinare il loro sviluppo, esse si sono associate in una "rete delle reti", il National public telecomputing network (Nptn), che raggruppa l'insieme di quelle che vengono definite le "Digital cities". Queste organizzazioni non prevedono soltanto l'accesso a Internet, ma collegano anche i cittadini a uffici pubblici, biblioteche, archivi, scuole, università, centri di ricerca, ospedali, imprese. Lo scopo principale dell'operazione è quello di offrire agli utenti una serie di servizi relativi al governo e all'attività legislativa, all'amministrazione e alla politica, oltre agli interessi sociali, sanitari, educativi ed economici».

Questi servizi di consultazione offerti ai cittadini dovrebbero essere organizzati dai governi in modo sistematico a tutti i livelli (locali, regionali o internazionali) e nel rispetto delle regole e della privacy. Si tratta di una moderna forma di organizzazione di "public hearings" che possono utilmente illuminare coloro che sono chiamati a decidere, informandoli dei punti di vista sia individuali sia collettivi. Pensiamo che nella organizzazione di questi "ascoltatori" dovrebbero essere seguite certe regole per organizzare la trasparenza della procedura, nella sua attuazione e nei suoi risultati, che devono essere accessibili sia alla maggioranza sia all'opposizione.

Oltre ai "civic networking", si vedono fiorire le cosiddette città virtuali. Queste iniziative tentano, a livello locale, di riavvicinare l'Amministrazione comunale ai cittadini, offrendo a questi ultimi la possibilità di consultare un certo numero di servizi informatici in linea, autorizzando certe transazioni per via elettronica, mettendo a loro disposizione caselle postali elettroniche, permettendo il dialogo tra gli eletti negli organismi locali e gli elettori. Se alcune di queste città guardano più al gadget che non allo sforzo reale di trasparenza e di dialogo, allora certe realizzazioni sono soltanto belle promesse.

14. Il referendum elettronico. Ross Perot, candidato senza successo alla presidenza degli Stati Uniti, ha contribuito a rendere popolare il concetto di "Electronic town halls". Si tratta per un'autorità locale di sviluppare un sistema elettronico che permetta agli elettori di esprimersi in modo più facile e diretto. Lo scopo, secondo Perot, era di instaurare accanto alla tradizionale democrazia rappresentativa una forma di voto più diretto da utilizzare soprattutto in occasione dei referendum consultivi. Certo, il referendum elettronico favorisce la democrazia diretta. Tuttavia esso deve essere valutato non secondo le sue potenzialità tecniche, ma secondo gli effetti sui nostri sistemi politici contemporanei. Anche senza sostituirsi alle decisioni parlamentari, il referendum elettronico presenta pericoli e comporta dei rischi di deviazione, accentuati dall'aspetto "push button". Si conoscono i rischi di manipolazione ai quali è espo-

sto il pubblico con questo tipo di procedura, al momento della scelta dei problemi da trattare per referendum e al momento della formulazione dei quesiti da sottoporre al voto. Ma c'è il rischio che la tecnologia banalizzi questo tipo di consultazione e che l'interattività, per schermo interposto, crei una sorta di "livingroom democracy" e privi il cittadino della garanzia rappresentata dalla cabina elettorale, cioè del distacco e della discussione necessari per comprendere la portata del quesito posto e per potersi regolare di conseguenza²⁰.

Senza dubbio, al riguardo dovrebbero essere stabilite regole etiche e normative. Eccone alcune: l'obbligo di indicare chiaramente lo scopo, le modalità, le conseguenze della consultazione; il nome del responsabile dell'organizzazione della consultazione stessa; il divieto di registrare i dati personali risultanti dal sondaggio così effettuato. Nei casi in cui la consultazione elettronica fosse organizzata da un'autorità pubblica, dovrebbero essere imposti i seguenti obblighi: a) sottoporre preliminarmente il questionario a una discussione in seno agli organi di democrazia rappresentativa; all'occorrenza, rendere pubbliche le osservazioni espresse da ciascuna corrente d'opinione sul questionario sottoposto alla consultazione; b) pubblicare prima della consultazione il questionario e le riflessioni per via elettronica e per altre vie; c) prevedere e rendere possibili altre modalità di consultazione oltre alla via elettronica; d) pubblicare in modo completo i risultati del referendum (in particolare il numero di persone che hanno risposto); e) divieto di basare una decisione politica o amministrativa sui soli risultati di una consultazione elettronica.

15. L'utilizzazione politica delle tecnologie dell'informazione.

Alcuni esempi recenti testimoniano l'enorme importanza assunta dai mass media elettronici nella diffusione dei messaggi politici dei partiti. Viene spesso citato il "caso Berlusconi", ma oltre a questo è ormai evidente che ogni partito e ogni uomo politico si munisce di server elettronici e organizza la trasmissione di informazioni, ovvero il dibattito su un determinato argomento, per mezzo di sistemi elettronici.

Certi autori non esitano a denunciare i pericoli di questo sistema, che viene definito "medializzazione della politica", il quale interferisce sulle forme tradizionali di formazione politica, conduce a una semplificazione a oltranza del messaggio spesso ridotto a slogan populistici o caricaturali. In particolare, l'uso dei mass media in questa forma crea un'opinione politica al di fuori degli abituali luoghi comunitari (meeting elettorali, ecc) dove tradizionalmente tale opinione si formava.

Per evitare queste deviazioni, sempre possibili, è indispensabile che i nostri programmi scolastici comprendano corsi di analisi critica dei messaggi veicolati dai nuovi mass media. Tuttavia, ciò che importa è che l'accesso a essi sia garantito a ogni corrente di opinione e che, come accade per i messaggi elettorali dei partiti che usano gli strumenti classici (manifesti, volantini, stampa, mezzi audiovisivi), vengano definite delle regole chiare anche per i nuovi mezzi d'informazione. Inoltre, bisogna stabilire norme secondo le quali siano identificati con precisione la natura e l'autore dei messaggi elettorali dei diversi partiti e garantire l'anonimato, perfino nella consultazione dei programmi, su richiesta dell'elettore.

Numerose regole elettorali (quelle relative all'organizzazione delle campagne elettorali, al divieto di diffamazione e al diritto di replica, al controllo stretto della pubblicità elettorale, al divieto della pubblicazione dei sondaggi, alla durata della campagna) trovano difficilmente applicazione al di fuori dei

mass media tradizionali e «invitano a una certa revisione dei nostri schemi di pensiero abituali». Bisogna evitare che il diritto della comunicazione audiovisiva perda ogni coerenza, per sfociare in diritti specifici collegati a ciascun media e che i meccanismi della democrazia possano essere alterati dal potere delle tecnologie dell'informazione.

16. Il ruolo dello Stato. Il ruolo dello Stato di fronte agli sviluppi della società informatica presenta diversi aspetti. La sua prima missione è, sicuramente, quella di rimettere in discussione il suo tradizionale modo di funzionare. Non si tratta di cedere alla tentazione della modernità, nemmeno di consacrare l'originalità del dato tecnologico attraverso una scrittura tanto affrettata quanto arruffata. Si tratta, piuttosto, di vigilare affinché l'uso delle nuove tecnologie permetta allo Stato, nel pieno rispetto delle libertà del cittadino, di favorire un servizio pubblico più efficace e più trasparente.

Si tratta poi di riflettere sulla maniera in cui le potenzialità tecnologiche creano nuovi doveri a carico del pubblico potere. Ad esempio quello di permettere a ciascuno l'accesso a ciò che è stato definito come servizio universale nella società dell'informazione, cioè a tecniche, formazioni, informazioni e servizi necessari al cittadino per poter liberamente esercitare il proprio diritto all'autodeterminazione in una società dell'informazione. Ciò implica, in particolare, il dovere dello Stato di vigilare perché ciascuno possa ricevere un'educazione che lo metta in grado di utilizzare le nuove tecnologie e sia consapevole del suo diritto di accedere per via elettronica a servizi amministrativi. Tutto ciò impone allo Stato anche il dovere di controllare che vengano diffuse tutte le informazioni giudicate essenziali per garantire gli interessi fondamentali del cittadino e la partecipazione di quest'ultimo alla discussione della res publica.

Per quanto concerne l'intervento regolamentare, lo Stato creerà specifici organi all'interno dei quali si possa valutare quanto l'evoluzione modifichi i fragili equilibri appena definiti. Una constatazione di questo tipo ci porta a preferire un diritto più procedurale che di contenuto. Si tratta di creare luoghi aperti e trasparenti all'interno dei quali possa aver luogo la discussione, per moltiplicare le "autorità amministrative indipendenti", per dare loro la stessa autonomia creatrice, ma esigendo da loro un funzionamento trasparente e aperto.

Infine, la volontà di definire un voler-vivere-insieme dovrebbe condurre alla creazione di un luogo di riflessione nazionale, un luogo di vigilanza tecnologica, di concentrazione e di definizione di politiche globali, in cui si formeranno, per mezzo di pubblici dibattiti, le grandi scelte della nostra società, non soltanto informatica, ma democratica.

TRADUZIONE DI PATRIZIA EPISTOLARI

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Per la redazione dell'articolo ci si è serviti, oltre che dei testi citati in nota, dei contributi qui sotto riportati.

L.K. Grossman, *The electronic Republic Reshaping democracy in the Information Age*, 20th.

Century Fund Book, 1995.

T.I. Hardy, *The Proper legal regime for "Cyberspace"*, 1994, 55 U. of Pitt. L.R., 993-1055.

L'information juridique: contenu, accessibilité et circulation. Défis politique, juridique, économique et technique,

Colloque Adij, Paris, 22 e 23 ottobre 1998 disponibile sul sito Adij (www.adij.asso.fr)

Liberté, droits et réseaux dans la société de l'information, Paris-Bruxelles, Bruylant, LGDJ, 1996, in particolare i contributi di J.N. Brouir e P. Martens, J.N. Brouir, 1996.

¹⁸ Lab position to the Green Paper on access, Lab meeting, il documento è disponibile sul sito del Lab www.echo.lu/legal/en/access/access.html.

¹⁹ S. Rodotà, *Démocratie Electronique*, Relazione al Seminario sulla domanda elettronica, Consiglio d'Europa, 23-24 marzo 1995, Sénat, Palais du Luxembourg, Paris.

²⁰ S. Rodotà, *Tecnopolitica - La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, Roma-Bari, 1997.